Employment and Immigration Canada
Emploi et Immigration Canada

Annual Report to Parliament on Future Immigration Levels

1988

Canada

89-01326

Annual Report to Parliament on Future Immigration Levels

1988

WH-5-137

Minister of Employment and Immigration

CANADA

Ministre de l'Emploi et de l'Immigration

INTRODUCTION

Section 7 of the Immigration Act, 1976, requires that

> The Minister, after consultation with the provinces concerning regional demographic needs and labour market considerations and after consultation with such other persons, organizations and institutions as she deems appropriate, shall cause to be laid before Parliament, not later than the sixtieth day before the commencement of each calendar year or, if Parliament is not then sitting, not later than the fifteenth day next thereafter that either House of Parliament is sitting, a report specifying
>
> (a) the number of immigrants that the Government of Canada deems it appropriate to admit during any specified period of time; and
>
> (b) the manner in which demographic considerations have been taken into account in determining that number.

This report is being tabled at this time in accordance with Section 7 of the Immigration Act. The planning level being announced for 1989 is based on Canada's economic and social needs, and its humanitarian tradition. I am pleased that, during consultations with provincial governments and with national and regional non-governmental organizations in all parts of Canada, the government's commitment to continued growth through sound management once again received broad support.

Barbara J. McDougall

Minister of Employment
and Immigration

I. THE IMMIGRATION LEVEL AND COMPONENTS FOR 1989

Three years ago, the federal government announced a policy of moderate growth in immigration levels to restore and revitalize a program which had seen annual landings decline to under 85,000--well under the postwar annual average of 140,000 to 150,000. The policy was grounded in the recognition that immigration brings economic, social, demographic, humanitarian, cultural, and international benefits to Canada.

This policy has been a success. The higher end of the announced planning range for 1987--115,000 to 125,000--was exceeded by over 9,000. This development was welcome because it confirmed the stated intention of the federal government to achieve the highest possible level in 1987. For the calendar year 1988, it is projected that the announced level of 125,000 to 135,000 will be exceeded. This further demonstrates the government's commitment to rebuild the immigration program through the sound management of its components--a commitment which has attracted broad support in the private and voluntary sectors.

Exceeding the 1988 planning level is attributable in large measure to Canada's strong economic growth, which is resulting in the admission of more newcomers in the economic (selected worker and business) categories. Immigrant family units in the economic stream are also larger than in the past. In addition, the generosity of Canadians involved in private refugee sponsorships is also exceeding expectations.

The federal government has, therefore, determined to maintain its policy of continued growth by announcing a planning range of 150,000 to 160,000 for 1989, with the following components:

Family Class	**57,000**
Government-assisted Refugees and members of Designated Classes	**13,000**
Privately sponsored Refugees	**10,000**
Refugees landed in Canada	**7,000***
Humanitarian (Special Measures)	**3,000- 6,000**
Selected Workers:	
Principal applicants	**21,000-24,000**
Spouses and other dependants	**24,000-28,000**
Business immigrants:	
Principal applicants	**4,000**
Spouses and other dependants	**9,000**
Retirees	**2,000**
TOTAL	**150,000-160,000**

*Preliminary estimate based on expected landings under the new refugee determination system to be administered by the recently established Immigration and Refugee Board.

It is important to note that the immigration level is not a quota, but rather a planning range established to forecast the resources needed to process and settle newcomers. This is particularly important with respect to family reunification. The figure of 57,000 Family Class is based on expected demand; if more than 57,000 eligible relatives from abroad are sponsored by their close family members already in Canada, they will be admitted--provided, of course, that they are in good health and of good character (requirements which apply to all immigrants to Canada).

The 1989 planning range represents an increase of 25,000 over the announced 1988 level and an increase of 35,000 over the announced 1987 level.

II. DEMOGRAPHIC CONSIDERATIONS

As noted, the Immigration Act requires that the manner in which demographic considerations are taken into account in setting immigration levels be specified. In recent years, increasing concern has been expressed in several quarters about Canada's demographic evolution. A debate is clearly under way on the consequences of an aging and eventually declining population, and on the role immigration should play in this regard. It was precisely to address these and other demographic issues that the government launched the Review of Demography and its Implications for Economic and Social Policy in 1985. Its results are expected in the spring of 1989 and should help to clarify some complicated issues. During the consultative process, participants expressed a number of views on population issues which the government had to consider. They can be summarized as follows:

- fertility has continued below the replacement level for about 15 years, and there are no indications that it will increase in the near future;
- annual emigration is now estimated at about 60,000;
- the need to maintain an appropriate balance among the chief components of the immigration movement;
- international population pressures, in particular the heavy south-to-north migration flows;
- the growing number of refugees for whom voluntary repatriation is not possible;
- the needs of the Canadian labour market, and the extent to which these needs may be filled by training and retraining on the one hand, and immigration on the other;
- specific regional concerns, such as the wish of some provinces to attract more immigrants, in particular skilled workers, entrepreneurs, and investors; and
- the impact of immigration on host communities, especially large metropolitan areas, which are the main recipients of newcomers to Canada.

III. THE ANNUAL REFUGEE PLAN

Canada's annual refugee plan is developed following consultation with the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), provincial governments, the Department of External Affairs, and Canadian refugee advocacy and aid organizations. Canadian efforts abroad continue to be aimed at helping refugees who cannot avail themselves of the options preferred by the UNHCR--voluntary repatriation or local integration. Refugees selected abroad by Canada are, therefore, those who legitimately require third-country resettlement.

There have been no major new outflows of refugees requiring third-country resettlement during the past year, and there are no clear signals that the global situation will change significantly in 1989. The federal government has determined to maintain in 1989 the level of support announced for 1988 with respect to government-assisted refugees selected abroad. Regional allocations will also be maintained at 1988 levels, as shown in the following table.

GOVERNMENT-ASSISTED REFUGEE ALLOCATIONS BY WORLD AREA 1988 AND 1989

AREA	NUMBER
Eastern Europe	3,400
Southeast Asia	3,000
Latin America	3,400
Africa	1,000
The Middle East and West Asia	1,800
Other world areas	100
Funded management reserve	300
TOTAL	13,000

In addition to the 13,000 government-assisted refugees to be selected abroad and resettled in Canada in 1989, it is estimated that there will be about 10,000 privately sponsored refugee admissions from

abroad. The latter figure is a forecast, not a quota or ceiling. There is also a preliminary estimate that some 7,000 refugees will be landed in Canada through the new refugee determination process, which will be administered by the recently established Immigration and Refugee Board. These refugees will be eligible for the full range of settlement services. During the next year; the government will be carefully monitoring the benefits which flow from the implementation of the new determination system for refugee claimants in Canada. It is expected that this system will result in better control over Canada's borders, and will allow us to give more attention to the selection of government-assisted refugees from abroad.

A planning range of 3,000 to 6,000 landings for persons admitted under special humanitarian measures has also been established for 1989, as for 1988. Total refugee and humanitarian landings for 1989 would, therefore, be in the range of 33,000 to 36,000.

IV. CONSULTATIONS

Consultations with provincial governments were carried out in the spring and summer of 1988 as required by the Immigration Act. Territorial governments were also invited to submit their views. Most governments supported the continuation of the policy of moderate growth in immigration levels. Almost all governments expressing preferences about the composition of the intake favoured increases in the economic stream, particularly business immigrants. The provinces are also prepared to accept refugees to the extent of their absorptive capacities.

National non-governmental organizations also supported increases in immigration. Employer groups emphasized the need for skilled workers; labour groups expressed concerns about the effect of immigrant workers on the domestic labour market. Ethnocultural organizations tended to favour accelerated increases in immigration on demographic grounds, while welcoming the federal government's recent measures to broaden family reunification.

Regional, local, and community groups were also consulted; there was an overwhelming consensus in favour of continued growth. Once again, the government's measures to expand family reunification attracted virtually unanimous support. A national advisory group of academics with expertise in immigration and demography was also unanimous in favouring the continuation of growth in immigration.

Many national and regional organizations were of the view that further efforts are needed to communicate the economic, social, and demographic benefits of immigration to the public at large, to counteract negative impressions grounded in myth or misunderstanding.

Emploi et Immigration Canada
Employment and Immigration Canada

Rapport annuel sur les futurs niveaux d'immigration déposé au Parlement

1988

Canada

Rapport annuel sur les futurs niveaux d'immigration déposé au Parlement

1988

WH-5-137

Ministre de l'Emploi
et de l'Immigration

CANADA

Minister of Employment
and Immigration

INTRODUCTION

L'article 7 de la Loi sur l'immigration de 1976 dispose :

> La ministre, après avoir consulté les provinces sur les caractéristiques régionales des besoins démographiques et de la situation du marché du travail, ainsi que toutes autres personnes, organisations et institutions qu'elle juge appropriées, fait déposer devant le Parlement, au plus tard le soixantième jour précédant le début de chaque année civile ou, si le Parlement ne siège pas, dans les quinze premiers jours de séance ultérieurs de l'une ou l'autre chambre, un rapport indiquant :
>
> a) le nombre d'immigrants que le gouvernement canadien juge opportun d'admettre durant une période déterminée;
>
> b) la manière dont on a tenu compte des aspects démographiques pour fixer ce nombre.

Le présent rapport est déposé maintenant en application de l'article 7 de la Loi sur l'immigration. Le niveau de planification annoncé pour 1989 tient compte des besoins du Canada sur les plans économique et social ainsi que de sa tradition humanitaire. Je suis heureuse que, pendant les consultations menées auprès des gouvernements provinciaux ainsi qu'auprès des organismes non gouvernementaux nationaux et régionaux d'un bout à l'autre du Canada, l'engagement du gouvernement à l'égard d'une croissance continue du niveau d'immigration grâce à une saine gestion ait de nouveau reçu un vaste appui.

Barbara J. McDougall

La ministre de l'Emploi
et de l'Immigration

I. LE NIVEAU D'IMMIGRATION ET LES COMPOSANTES POUR 1989

Il y a trois ans, le gouvernement fédéral annonçait l'adoption d'une politique de croissance modérée des niveaux d'immigration en vue de rétablir le Programme dans son intégralité, car le nombre annuel d'immigrants était tombé à moins de 85 000, c'est-à-dire bien en dessous de la moyenne annuelle de l'après-guerre de 140 000 à 150 000. La politique d'augmentation modérée se fondait sur le principe que l'immigration apporte au Canada des avantages d'ordre économique, social, démographique, humanitaire, culturel et international.

Cette politique a porté fruit. L'échelon supérieur de la fourchette de planification annoncée pour 1987, soit de 115 000 à 125 000, a été dépassé de 9 000. Cet excédent a été bien accueilli, parce qu'il confirmait l'intention déclarée du gouvernement fédéral d'atteindre le plus haut niveau possible en 1987. Les chiffres définitifs pour l'année civile 1988 ne sont pas encore connus, mais on prévoit que le niveau annoncé de 125 000 à 135 000 sera dépassé, ce qui constitue une autre preuve de l'engagement que le gouvernement a pris de rétablir le Programme d'immigration dans son intégralité grâce à une saine gestion de ses composantes, engagement qui a reçu un vaste appui du secteur privé et des organismes bénévoles.

Le niveau d'immigration prévu pour 1988 sera dépassé surtout en raison de la forte croissance économique du Canada, laquelle entraîne l'admission d'un plus grand nombre de nouveaux arrivants dans les catégories de la composante à caractère économique (travailleurs sélectionnés et gens d'affaires). Les familles des immigrants de cette composante sont aussi de taille plus importante que par le passé. En outre, la générosité des Canadiens qui participent aux initiatives privées de parrainage de réfugiés dépasse toutes les attentes.

Par conséquent, le gouvernement fédéral a décidé de maintenir sa politique de croissance continue des niveaux d'immigration en annonçant une fourchette de planification de 150 000 à 160 000 pour 1989 et les composantes suivantes :

Catégorie de la famille	**57 000**
Réfugiés pris en charge par le gouvernement et membres des catégories désignées	**13 000**
Réfugiés parrainés par des groupes privés	**10 000**
Réfugiés ayant obtenu, au Canada, le droit d'établissement	**7 000***
A caractère humanitaire (mesures spéciales)	**3 000-6 000**
Travailleurs sélectionnés :	
Requérants principaux	**21 000-24 000**
Conjoints et autres personnes à charge	**24 000-28 000**
Gens d'affaires immigrants :	
Requérants principaux	**4 000**
Conjoints et autres personnes à charge	**9 000**
Retraités	**2 000**
TOTAL	**150 000-160 000**

* Estimation préliminaire fondée sur le nombre prévu de personnes qui obtiendront le droit d'établissement en vertu du nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié qui sera administré par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié que l'on vient de créer.

Il importe de remarquer que le niveau d'immigration n'est pas un quota; il s'agit plutôt d'une fourchette de planification établie pour prévoir les besoins en ressources au chapitre du traitement des demandes et de l'établissement des nouveaux arrivants, ce qui est particulièrement important dans le cadre de la réunion des familles. Le chiffre de 57 000 membres de la catégorie de la famille se fonde sur la demande prévue; si plus de 57 000 membres de la catégorie de la famille admissibles de l'étranger sont parrainés par les membres de leur proche famille se trouvant déjà au Canada, ils seront admis à la condition, bien entendu, qu'ils soient en bonne santé et de bonnes vie et moeurs (conditions qui s'appliquent à tous les immigrants au Canada).

La fourchette de planification pour 1989 représente une augmentation de 25 000 par rapport au niveau annoncé pour 1988 et une augmentation de 35 000 au regard du niveau annoncé pour 1987.

II. CONSIDÉRATIONS DÉMOGRAPHIQUES

Comme il a été indiqué auparavant, la Loi sur l'immigration dispose qu'il faut préciser la manière dont on a tenu compte des aspects démographiques pour fixer les niveaux d'immigration. Ces dernières années, dans plusieurs milieux, on a exprimé de plus en plus d'inquiétudes au sujet de l'évolution démographique du Canada. Il est clair que l'on se demande en ce moment quelles seront les conséquences d'un vieillissement et d'un fléchissement éventuel de la population et quel rôle l'immigration devrait jouer à cet égard. C'est précisément pour répondre à ces questions et à d'autres du même genre que le gouvernement a lancé en 198[illegible] l'Étude de l'évolution démographique et son incidence sur la politique économique et sociale. Les résultats de cette étude devraient être présentés au printemps de 1989, et devraient permettre d'éclaircir certaines questions complexes. Pendant les consultations, les participants ont fait connaître un certain nombre de vues sur des questions relatives à la population. Le gouvernement est tenu de les prendre en considération. En voici donc un résumé :

- le taux de fécondité se maintient en dessous du taux de renouvellement de la population depuis environ 15 ans, et rien n'indique qu'il augmentera dans un proche avenir;

- on évalue actuellement à 60 000 le nombre annuel d'émigrants;

- la nécessité de maintenir l'équilibre voulu entre les principales composantes du mouvement d'immigration;

- les pressions démographiques internationales, en particulier les forts mouvements migratoires du sud au nord;

- le nombre sans cesse croissant de réfugiés pour qui le rapatriement volontaire n'est pas possible;

- le lien entre la taille de la population et la croissance économique;

- les besoins du marché du travail canadien et la mesure dans laquelle la formation et le recyclage, d'une part, et l'immigration, d'autre part, peuvent y répondre;

- les problèmes régionaux particuliers, comme le fait que certaines provinces souhaitent attirer plus d'immigrants, surtout des travailleurs spécialisés, des entrepreneurs et des investisseurs;

- les retombées de l'immigration sur les collectivités, surtout les grands centres métropolitains, qui accueillent le plus de nouveaux arrivants au Canada.

III. PLAN ANNUEL CONCERNANT LES RÉFUGIÉS

Le plan annuel concernant les réfugiés est élaboré à la suite de consultations menées auprès du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), des gouvernements provinciaux, du ministère des Affaires extérieures et des organismes d'aide aux réfugiés. Le Canada continue de venir en aide aux réfugiés qui ne peuvent opter pour les solutions que favorise le HCR, soit le rapatriement volontaire ou le réétablissement sur place. Par conséquent, les réfugiés que le gouvernement sélectionne à l'étranger sont ceux qui ont légitimement besoin d'être réétablis dans un tiers pays.

Il n'y a pas eu, au cours de la dernière année, de nouveaux mouvements importants de réfugiés nécessitant un réétablissement dans un tier pays, et rien n'indique que cette situation changera de manière appréciable en 1989. Le gouvernement fédéral a donc décidé de maintenir en 1989 le niveau annoncé pour 1988 en ce qui a trait aux réfugiés sélectionnés à l'étranger et pris en charge par le gouvernement. La répartition du nombre de réfugiés parrainés par le gouvernement sera également la même qu'en 1988, comme l'indique le tableau suivant.

RÉPARTITION DU NOMBRE DE RÉFUGIÉS PARRAINÉS PAR LE GOUVERNEMENT SELON LA RÉGION DU MONDE EN 1988 ET 1989

RÉGION	NOMBRE
Europe de l'Est	3 400
Asie du Sud-Est	3 000
Amérique latine	3 400
Afrique	1 000
Moyen-Orient et Asie occidentale	1 800
Autres régions du monde	100
Réserve financée de gestion	300
TOTAL	**13 000**

En plus des 13 000 réfugiés pris en charge par le gouvernement qui seront sélectionnés à l'étranger et réétablis au Canada en 1989, on prévoit qu'environ 10 000 réfugiés seront parrainés par le secteur privé. Ce chiffre constitue un nombre estimatif, non pas un quota ni un plafond. Selon une estimation préliminaire, quelque 7 000 réfugiés seront reconnus comme tels au Canada, grâce au nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié qui sera administré par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié que l'on vient de créer, et ils auront droit à tous les services d'établissement. Au cours de la prochaine année, le gouvernement surveillera de près les avantages qu'entraînera la mise en oeuvre du nouveau processus de reconnaissance pour les revendicateurs, au Canada, du statut de réfugié. Il est prévu que ce processus aura pour conséquence un meilleur contrôle des frontières canadiennes, et qu'il va nous permettre d'accorder plus d'attention à la sélection à l'étranger des réfugiés pris en charge par le gouvernement.

Tout comme l'année dernière, le Canada prévoit admettre pour des raisons humanitaires (mesures spéciales) de 3 000 à 6 000 personnes en 1989. Le Canada accueillera ainsi 33 000 à 36 000 réfugiés et personnes admises pour des raisons humanitaires.

IV. CONSULTATIONS

Des consultations auprès des gouvernements provinciaux ont été menées au printemps et à l'été 1988, comme l'exige la Loi sur l'immigration. Les gouvernements territoriaux ont également été invités à présenter leurs vues. La plupart des gouvernements ont indiqué qu'ils sont favorables à la poursuite d'une politique de croissance modérée et contrôlée des niveaux d'immigration. Presque tous les gouvernements qui ont fait part de leurs préférences concernant les catégories d'immigrants à admettre ont favorisé une augmentation dans la composante à caractère économique, surtout dans la catégorie des gens d'affaires immigrants. Les provinces sont également disposées à accueillir des réfugiés dans la mesure de leurs moyens.

Les organismes non gouvernementaux nationaux ont aussi appuyé l'augmentation des niveaux d'immigration. Les groupes d'employeurs ont souligné la nécessité d'admettre des travailleurs spécialisés, et les groupes d'employés ont dit craindre que l'arrivée de travailleurs immigrants perturbe le marché du travail intérieur. Quant aux organismes ethnoculturels, ils ont tendance à favoriser une croissance accélérée pour des raisons d'ordre démographique et appuient les mesures récemment prises par le gouvernement pour accroître les possibilités de réunion des familles.

Les groupes régionaux, locaux et communautaires, qui ont également été consultés, appuient d'emblée le maintien d'une politique d'augmentation. Ils s'entendent généralement pour dire qu'une croissance accélérée, plutôt que modérée, des niveaux d'immigration s'impose. Une fois de plus, ils ont presque tous été favorables aux mesures prises par le gouvernement pour accroître les possibilités de réunion des familles. Un groupe

consultatif national d'universitaires, spécialistes des questions relatives à l'immigration et à la démographie, a aussi favorisé la poursuite d'une politique axée sur une croissance des niveaux d'immigration.

De nombreux organismes nationaux et régionaux sont d'avis qu'il faudra s'employer encore plus à faire connaître au public les avantages de l'immigration, sur les plans économique, social et démographique, pour contrebalancer les images négatives qu'engendrent les mythes et les malentendus.